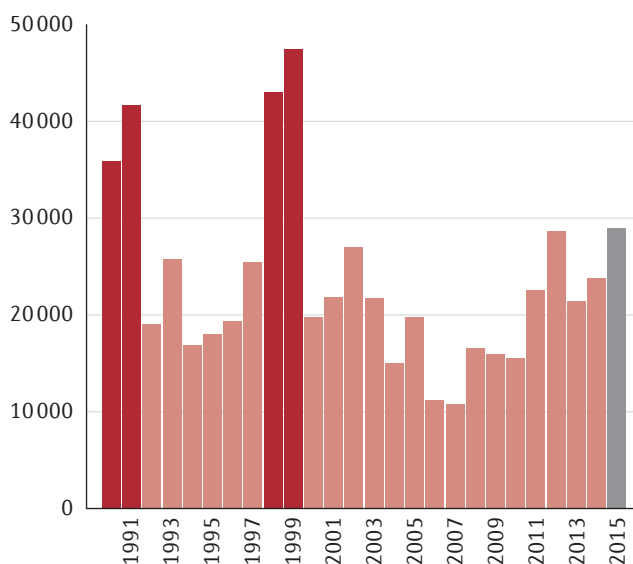


Asylpolitik, Schweiz und Europa

Fluchtbewegungen machen nicht halt vor Grenzen. Das erlebt Europa auf dramatische Art. Sie treffen und betreffen auch die Schweiz. Sie gehört seit Ende 2008 dem Dublin-Abkommen an, das die Zusammenarbeit Europas in der Asylpolitik regelt. Unter dem Druck der grossen Flucht ist das Abkommen weitgehend ausser Kraft. Eine Revision steht zur Diskussion. Deren Grundzüge sind absehbar und damit auch die Folgen für die Schweiz. Die Fakten machen klar: Die Schweiz hat stark profitiert vom Abkommen, ein Rückzug wäre fatal.

Lampedusa, Eurotunnel, Stacheldrahtzaun in Ungarn, griechische Insel Kos, Ausnahmezustand in Mazedonien, Angriffe auf deutsche Flüchtlingszentren. Es sind Orte der Not und des Grauens – und trotzdem der Hoffnung. Mehr als 200 000 Menschen aus Armut- und Kriegsgebieten sind 2014 über die verschiedenen Mittelmeerouten nach Europa gelangt. 2015 gelangen noch viel mehr nach Europa, zuletzt vor allem über die sogenannte Balkan-Route Richtung Deutschland. Tausende haben ihr Ziel nicht erreicht, haben die Überfahrt über das Mittelmeer nicht überlebt.

Asylanträge in der Schweiz



Quelle: Staatssekretariat für Migration SEM

Asylgesuche in der Schweiz

Die Asylgesuche in der Schweiz sind 2015 mit einem Plus von 20 Prozent stark gestiegen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) erwartet bis Ende Jahr 29 000 Asylanträge. Nur zweimal in den Jahren seit 2000 gab es ähnlich viele Anträge. Es sind aber noch immer sehr viel weniger als 1998 und 1999, in den Jahren des Kosovokrieges. Damals suchten weit mehr als 40 000 Menschen Zuflucht in der Schweiz.

► Siehe Grafik: Asylanträge in der Schweiz

Asylgesuche pro Kopf

Gemessen an der Bevölkerungszahl gehört die Schweiz zwar zu den Ländern mit überdurchschnittlich vielen Asylanträgen. 2014 wurden hier pro tausend Einwohner 2,9 Gesuche eingereicht. Weit mehr Gesuche mit 8,4 pro tausend Einwohner wurden in Schweden gestellt. Auch in Ungarn, Österreich und Malta wurden mit über vier bzw. drei Prozent auf tausend Einwohner mehr Gesuche gestellt. Im ersten Quartal 2015 wurden in Ungarn gemessen an seiner Bevölkerung fast gleich viele Gesuche wie in Schweden gestellt. 2015 wird auch Deutschland die Schweiz «überholen».

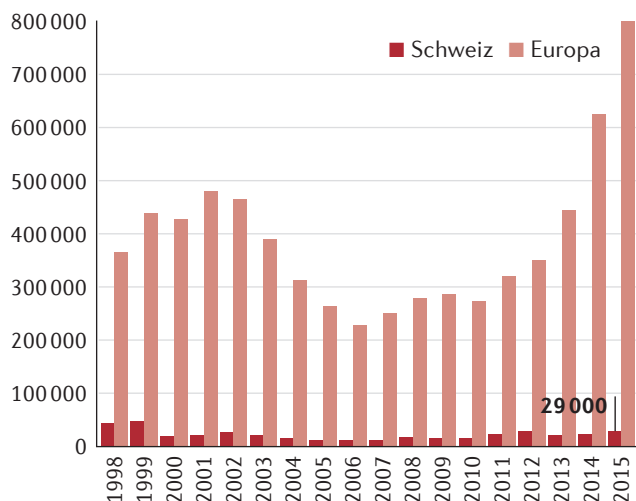
Asylgesuche in der EU

In den EU-Ländern nehmen die Asylgesuche seit 2014 deutlich stärker zu als in der Schweiz. 2014 erhöhten sie sich in der Schweiz um knapp 11 Prozent, in der EU aber um 40 Prozent. In den ersten sieben Monaten 2015 ist die Differenz noch grösser. Einer Zunahme der Anträge in der Schweiz um 20 Prozent steht im europäischen Durchschnitt eine Zunahme um 71 Prozent auf 425 000 Personen gegenüber. Allein Deutschland erwartet bis Ende Jahr eine Million Flüchtlinge.

Der Anteil der Schweiz an den in Europa gestellten Asylgesuchen ist deshalb rückläufig. Im Jahre 2012 wurden noch acht Prozent aller in Europa eingereichten Asylgesuche in der Schweiz gestellt. Seither ist er stark zurückgegangen. Jetzt liegt er mit 3,8 Prozent so tief wie nie seit 2000. Selbst unter Justizminister Christoph Blocher lag der Anteil der Schweiz mit mindestens 4,1 Prozent höher.

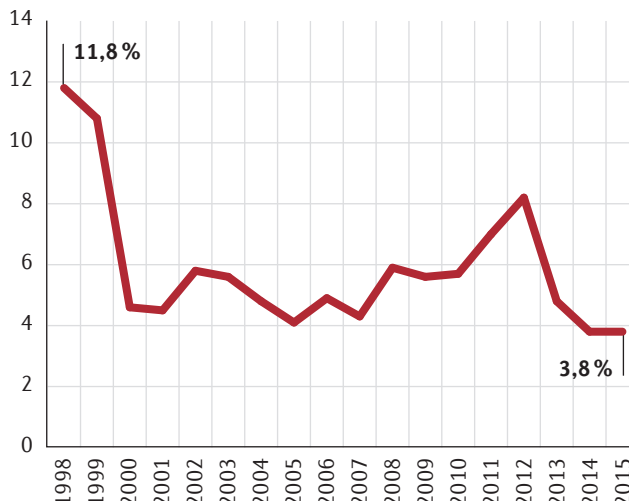
► Siehe Grafik: Anteil der Schweiz an Asylgesuchen in Europa

Asylanträge in der Schweiz und in Europa



Staatssekretariat für Migration SEM, Faktenblatt Aktuelle Migrationslage EU und Schweiz, Juli 2015

Anteil der Schweiz an Asylgesuchen in Europa



In der Periode 2000 bis 2013 hatten sich die Asylanträge in der Schweiz und in Europa ziemlich parallel entwickelt. Von 2000 bis 2002 stiegen sie an, darauf folgte ein starker Rückgang bis 2008, danach wieder ein starker Anstieg. In Europa hält er bis heute an. Er hat sich jüngst noch verstärkt. In der Schweiz gingen die Asylgesuche 2014 hingegen zurück, bevor sie 2015 wieder zugenommen haben.

► Siehe Grafik: Asylanträge in der Schweiz und in Europa

Den relativen Rückgang der Asylgesuche in der Schweiz erklärt das Staatssekretariat für Migration vor allem mit den Schnellverfahren, die Ende 2012 eingeführt wurden. Sie wurden insbesondere bei Migranten aus dem Westbalkan sowie aus Nord- und Westafrika angewandt. Seither sind in der Schweiz die Gesuche aus diesen Ländern stark zurückgegangen, nicht aber im übrigen Europa.

Die Asylgesuche spiegeln die aktuellen Krisen

Eritrea, Syrien, Sri Lanka. Aus diesen Ländern stammten in den Jahren 2015 und 2014 die meisten Asylsuchenden in der Schweiz. 2015 machte ihr Anteil rund die Hälfte aus, im Jahr zuvor sogar mehr als die Hälfte. Bereits von 2011 bis 2013 stammten viele Gesuchssteller aus Eritrea und Syrien. Damals kamen aber auch sehr viele aus Tunesien und Nigeria.

Auch wenn längst nicht alle dieser asylsuchenden Flüchtlinge im klassischen Sinn der Genfer Konvention (von 1951) sind. Ihre Herkunftsländer befinden sich in einer tiefen Krise. Am offensichtlichsten Syrien, wo der Krieg gut ein Drittel der 23 Millionen Einwohner in die Flucht im Innern des Landes und zusätzlich fünf bis sechs Millionen ins Ausland vertrieben hat. In Eritrea liegt der Fluchtgrund im äusserst repressiven Regime, das seine Bevölkerung zu Zwangsarbeiten und beliebig langen Militärdiensten einzieht. In Sri Lanka ist die tamilische Minderheit auch nach dem Krieg

politischer Willkür ausgesetzt. Diese richtet sich nicht zuletzt auch gegen zurückkehrende Tamilen.

Weltweit stammen am meisten Flüchtlinge aus Syrien, am zweitmeisten von Afghanistan mit mehr als zweieinhalb Millionen und Somalia mit über einer Million Flüchtlingen. Es folgten mit dem Sudan, dem Südsudan und der Demokratischen Republik Kongo drei weitere afrikanische Länder.

Die Schweiz ist europäisch integriert

Die Schweiz ist über das im Rahmen der Bilateralen II abgeschlossene Dublin-Assoziierungsabkommen mit der Asylpolitik der EU verbunden. Es basiert auf dem Grundsatz, dass jedes im «Dublin-Raum» gestellte Asylgesuch effektiv geprüft wird, und dass nur ein Staat für die Behandlung und die allfällige Aufnahme des Asylsuchenden zuständig ist. Das ist entweder jener Staat, in den die asylsuchende Person zuerst eingereist ist, der eine Einreisebewilligung oder ein Visa erteilt hat oder in welchem die Person Familienangehörige hat. Das Abkommen regelt so die Zuständigkeit. Die nationalen Asylverfahren sind aber nicht vereinheitlicht.

Hat eine Person bereits in einem Staat ein Asylgesuch gestellt, kann sie dorthin zurückgeschickt

Schengen- und Dublin-Abkommen

Die Schweiz hat mit der EU im Rahmen der Bilateralen II die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen abgeschlossen. Mit dem Schengen-Abkommen wurden die systematischen Personenkontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raumes aufgehoben und gleichzeitig die Kontrollen an den Aussengrenzen verschärft. Das Dublin-Abkommen regelt die Zusammenarbeit in der Asylpolitik.

werden. Dieser Staat ist für die Behandlung und die allfällige Rückführung in den Heimatstaat verantwortlich. Die Datenbank Eurodac, welche die Fingerabdrücke aller Asylsuchenden und illegal eingereisten Personen registriert, erleichtert die Umsetzung dieser Regel.

Schweiz profitiert von Dublin-Abkommen

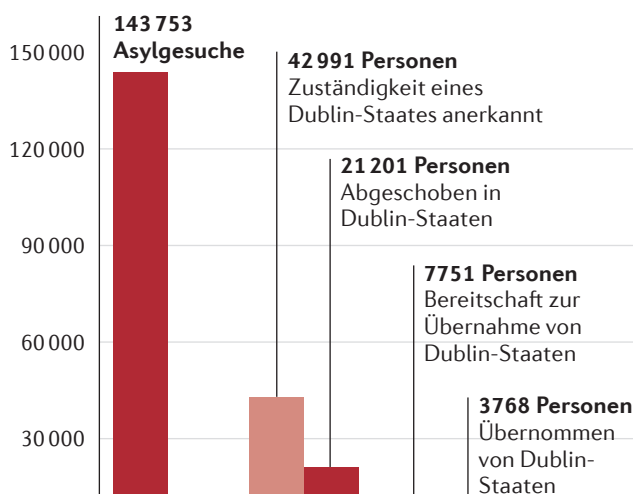
Seit die Schweiz mit dem Dublin-Abkommen assoziiert ist (12.12.2008 bis Ende Juli 2015) konnte sie einen grossen Teil der Asylsuchenden mit dem einfachen Hinweis «nicht zuständig» abweisen. Das Staatssekretariat für Migration hat für insgesamt 65 765 Personen einen anderen «Dublin-Staat» um Übernahme ersucht. Das entspricht mehr als 45 Prozent der in der Schweiz eingereichten 143 753 Asylgesuche. Bei 42 991 Personen (rund 30 Prozent aller Gesuche) erklärten sich die Dublin-Staaten zur Übernahme bereit. Fast die Hälfte davon (21 201 bzw. fast 15 Prozent aller Asylgesuche) wurden «überstellt».

Umgekehrt wurde die Schweiz bei einer viel geringeren Zahl um die Übernahme von Asylgesuchen ersucht. Nämlich bei 15 502 Personen. Bei knapp der Hälfte davon war die Schweiz dazu bereit, und davon wiederum fast die Hälfte (nur 3768 Personen) wurden in die Schweiz «überstellt». Die Schweiz konnte folglich fünfeinhalbmal mehr Asylsuchende in Dublin-Staaten abschieben als sie von dort übernommen hat. Das Dublin-System funktionierte so zu ihren Gunsten.

► Siehe Grafik: Schweiz profitiert von Dublin-Abkommen

Das gilt sogar bis zuletzt, obwohl das Abkommen seit der starken Zunahme der Flüchtlinge nicht mehr wirklich funktioniert. Die am meisten von Fluchtbe-
wegungen betroffenen Länder Griechenland und Ita-

Asylgesuche Schweiz und «Dublin-Abkommen» Ende 2008 bis Juli 2015



Quelle: Staatssekretariat für Migration SEM

lien erklären sich weniger oft zuständig. Übernahme-
gesuche der Schweiz werden jetzt weniger oft positiv
beantwortet. Betrug die Übernahmerate in den ersten
fünf Jahren seit dem Beitritt der Schweiz zum Dublin-
Abkommen fast vier Fünftel der Übernahmegesuche,
so lag sie 2014 und im ersten Halbjahr 2015 noch bei
40 Prozent. Die Schweiz gehört also selbst jetzt noch
zu den Profiteuren des Dublin-Systems.

Das Dublin-Abkommen funktioniert nicht mehr

Der österreichische Aussenminister Sebastian Kurz gestand es bei seinem jüngsten Auftritt in der Schweiz offen ein: «Das Dublin-Abkommen funktioniert nicht mehr.» (Tages-Anzeiger, 29.8.2015). Es geschehe «zum einen aus Überforderung, zum anderen wird das System bewusst umgangen». Umgangen wird es von den am stärksten betroffenen Zufluchtsstaaten Griechenland und Italien sowie in jüngster Zeit auch von Ungarn. Sie sollten nicht nur alle Flüchtlinge registrieren und menschenwürdig unterbringen, sie müssten auch die meisten Flüchtlinge aufnehmen. Deren Appelle nach einem fairen «burden-sharing» verhallten praktisch ungehört. Die anderen Staaten waren nicht bereit, auf freiwilliger Basis die Erstasyl-
länder zu entlasten.

Das Scheitern des Dublin-Abkommens heisst aber nicht, dass die EU versagt. Das ist deshalb nicht der Fall, weil die EU in der Asylpolitik nur wenig Kompetenzen hat und deshalb gar keine gemeinschaftliche Asylpolitik betreiben konnte. Geregelt war bisher nur die Zuständigkeit. Es gibt kein europäisches System der Lastenverteilung, keine europäische Agentur für Grenzkontrollen und kein gemeinsames Visa-System. Welche Herkunftsländer als sicher angesehen werden, wird unterschiedlich beurteilt. Die Asylpolitik ist (noch) nicht vergemeinschaftet, sondern bleibt grösstenteils nationalstaatlich geregelt.

Die EU-Kommission drängt auf eine Europäisierung der Asylpolitik. Sie stützt sich dabei auf den am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Lissabonner Vertrag. Artikel 80 des Vertrags hält für die Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung den «Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschliesslich in finanzieller Hinsicht» fest. Artikel 78 des Lissabonner Vertrags postuliert «eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl».

Die EU-Staaten sind also längst aufgefordert, ihre Asylpolitik über das geltende Dublin-Abkommen hinaus fortzuentwickeln.

Über das Dublin-Abkommen hinaus

Die EU-Kommission reagierte im Mai 2015 mit einer «EU-Migration Agenda» auf die Notlage der Flüchtlinge. Sie schlug vor, die am stärksten von den Flücht-

bewegungen betroffenen südeuropäischen Länder Italien und Griechenland durch die Umsiedlung von 40 000 Asylsuchenden zu entlasten. Diese sollten nach einem Quotensystem auf die anderen EU-Staaten verteilt werden. Auch sollte die EU 20 000 Flüchtlinge von ausserhalb der EU-Länder aufnehmen und nach einem Quotensystem ausgeglichen auf die Mitgliedstaaten verteilen.

Der EU-Kommission wollte mit der Migrations-Agenda auch die Diskussion über eine europäische Asylpolitik anstossen. Doch vorerst ohne Erfolg.

Mit der massiven Fluchtbewegung ab August könnte sich das ändern. EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hat am 9. September in seiner Rede zur «Lage der Union 2015» die Flüchtlingskrise zur «höchsten Priorität» erklärt. Er schlug Sofortmassnahmen vor und präsentierte die Grundzüge einer neuen europäischen Asylpolitik.

Die erste Sofortmassnahme ist die Umverteilung von 120 000 Flüchtlingen aus Italien, Griechenland und Ungarn – zusätzlich zur bereits im Frühjahr 2015 beschlossenen Umverteilung von 40 000 Flüchtlingen. Juncker plädierte auch für eine gemeinsame Liste «sicherer Herkunftsländer». Gemeint sind die Länder des Balkan und die Türkei. Die Verfahren von Asylsuchenden aus diesen Ländern sollten beschleunigt werden.

Die neue europäische Asylpolitik soll insbesondere einen permanenten Umverteilungsmechanismus für eine faire Verteilung der Flüchtlinge einrichten. Sie richtete sich nach den Kriterien Bevölkerungsgrösse, Wirtschaftskraft, Zahl der bisher aufgenommenen Asylbewerber und Höhe der Arbeitslosigkeit. Voraussetzung für die Umverteilung seien die Zentren zur

Registrierung von Flüchtlingen an den EU-Aussen-grenzen. Die Grenzschutzagentur Frontex soll gestärkt werden und Drittstaaten (wie die Türkei) sollen in ihrer Flüchtlingspolitik stärker unterstützt werden.

Neue Asylpolitik betrifft die Schweiz

Wegen der Assoziierung mit dem Dublin-Abkommen muss die Schweiz «ohne Ausnahme das Dublin-Recht und seine Weiterentwicklung» übernehmen, hat die EU-Kommission in einem Verordnungsentwurf für einen permanenten Umverteilungsmechanismus festgehalten (Tages-Anzeiger, 11.9.2015). Die Schweiz soll sich mit einer Quote von rund vier Prozent beteiligen. Von den 160 000 Flüchtlingen, welche die EU-Kommission umverteilen möchte, entfielen etwas mehr als 6000 auf die Schweiz. Mit der Bereitschaft 1500 Flüchtlinge aufzunehmen, hat der Bundesrat einen ersten Schritt getan. Einen zweiten mit 4500–5000 Flüchtlingen hat er in Aussicht gestellt.

Die Quote von vier Prozent liegt vergleichsweise tief. Die in der Schweiz eingereichten Gesuche lagen anteilmässig zu Europa meist höher.

► Siehe Grafik: Asylanträge in der Schweiz und in Europa

Personenfreizügigkeit und Dublin-Abkommen

Sollte die Schweiz nach der Abstimmung vom 9. Februar 2014 vom Prinzip der Personenfreizügigkeit abrücken, setzte sie ihre Teilnahme am Dublin-Abkommen aufs Spiel. Das haben die EU-Staaten in ihrem Bericht über die Beziehungen zur Schweiz von Mitte Dezember 2014 klar gemacht. Sie sehen nicht nur die Abkommen der Bilateralen 1 gefährdet. Sie ziehen u. a. auch die Teilnahme der Schweiz an den Schengen und Dublin-Abkommen in Zweifel.

Juristisch ist diese Verknüpfung zwar nicht zwingend. Politisch aber offensichtlich schon. Für die EU macht die Schengen-Freizügigkeit ohne Personenfreizügigkeit wenig Sinn. Und zwischen dem Schengen- und dem Dublin-Abkommen gibt es direkte Verknüpfungen.

Die Schweiz könnte nicht mehr die im Dublin-Abkommen verankerte Zuständigkeit anderer Länder geltend machen und Asylgesuche an diese Länder weiterreichen. Die Nachbarländer wären erst recht versucht, Flüchtlinge in die Schweiz durchreisen zu lassen. Findige Schlepper würden auf die neue Situation reagieren und die Schweiz als «attraktiven Fluchtort» beurteilen.

Flucht weltweit und die Schweiz

59,5 Millionen Menschen sind weltweit auf der Flucht, davon 38,2 Mio. intern Vertriebene, 19,5 Mio. Flüchtlinge, 1,8 Mio. Asylsuchende. Reiche Länder nehmen weniger Flüchtlinge auf als arme Länder. Knapp neun von zehn Flüchtlingen (86 %) befanden sich 2014 in Entwicklungsländern. In den ärmsten Ländern suchten ein Viertel der Flüchtlinge Schutz.

218 000 Schutzsuchende erreichten 2014 Europa, dreimal mehr als 2011. Im 1. Halbjahr 2015 suchten fast doppelt so viele Schutz in Europa wie im gleichen Zeitraum 2014.

Der Anteil der in Europa Schutzsuchenden beträgt 0,1 Prozent aller Personen, die sich weltweit ausserhalb ihres Herkunftslandes aufhalten. 2014 entfielen 3,8 Prozent aller in einem europäischen Land eingereichten Asylgesuche auf die Schweiz. So tief wie nie seit 1998.

SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Sekretariat | Schauplatzgasse 39 | 3011 Bern
T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch
Autor: Markus Mugglin | Gestaltung: Atelier Lapislazuli/Bläuer
Redaktionschluss: 23. September 2015